Deutscher Bundestag **Drucksache 19/244**

19. Wahlperiode 12.12.2017

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Antrag

der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Rates zur Einführung eines gemeinsamen Verfahrens zur Gewährung internationalen Schutzes in der Union und zur Aufhebung der Richtlinie 2013/32/EU – KOM (2016) 467 endg. – und hier zu den diesbezüglichen Kompromissvorschlägen der Präsidentschaft vom 15. November 2017 betreffend die Artikel 44 bis 50 des Vorschlages (Ratsdok. 14098/17)

hier: Stellungnahme zur Berücksichtigung durch die Bundesregierung nach Artikel 23 Absatz 3 Satz 2 des Grundgesetzes

Sicherung menschen- und grundrechtlicher Standards bei der Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (Qualifikation sicherer Herkunfts- und Drittstaaten)

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

1.
Nach jetzigem Diskussionsstand im Rat (Ratsdokument 14098/17) droht die Gefahr, dass das Gemeinsame Europäische Asylsystem (GEAS) im Bereich der Externalisierung des Flüchtlingsschutzes („erster Asylstaat“ nach Art. 44 der vorgeschlagenen Verordnung und „sicherer Drittstaat“ nach deren Art. 45) und bei der Bestimmung sicherer Herkunftsstaaten insbesondere folgende Elemente enthalten könnte:

a) Neben einer Festlegung sicherer Herkunfts- und Drittstaaten auf der Ebene der Europäischen Union durch Verordnung soll es auch den Mitgliedstaaten – dauerhaft - möglich sein, zusätzlich entsprechende Festlegungen zu treffen. Darüber hinaus sollen – auch wenn keine der beiden Ebenen eine solche Entscheidung generell getroffen hat – Flüchtlinge im Einzelfall über das Konzept des ersten Asylstaates (Art. 44) hinaus mit der Behauptung, der Drittsaat sei sicher, abgelehnt werden können (Art. 45 Abs. 2).

b) Das Konzept der sicheren Drittstaaten orientiert sich weg von der Genfer Flüchtlingskonvention und will auch mindere rechtliche Instrumente im Drittstaat

ausreichen lassen, um einen Ausschluss vom Flüchtlingsschutz in der Europäischen Union zu rechtfertigen (Art. 44 Abs. 1a i.V.m. Art. 45 Abs. 1 lit e).

c) Insbesondere soll sogar eine Unterbringung in Lagern in den Transitländern ausreichen können, um deren Qualifikation als sicher zu rechtfertigen (Art. 44 Abs. 1b, Art 45 Abs. 2a lit c).

d) Es soll künftig nicht mehr erforderlich sein, dass der Drittstaat allen Flüchtlingsgruppen gleichermaßen Schutz (nach der Genfer Flüchtlingskonvention) in seinem gesamten Staatsgebiet gewährt, sondern es sollen gruppenspezifische Ausschlüsse vom Flüchtlingsschutz unter Verweis auf den Drittstaat und auch nur auf Schutzmöglichkeiten in einigen Gebieten des Drittstaats möglich werden (Art. 45 Abs. 1a).

e) Ebenso dramatisch sind die Veränderungen im System der Bestimmung sicherer Herkunftsstaaten. Hier sollte bereits nach dem Ausgangsvorschlag der Kommission (vgl. dort Art. 47 Abs. 1) nicht mehr erforderlich sein, dass der Staat „generell und durchgängig“ verfolgungsfrei ist (durch entfallen des Wortes „durchgängig“). Der Kompromissvorschlag der Präsidentschaft spitzt dies nunmehr noch dahin zu, dass ein Staat sogar dann als sicherer Herkunftsstaat qualifiziert werden kann, wenn bestimmte Gruppen dort erweislich verfolgt werden oder auch wenn nur einige Orte sicher sind (Art. 47 Abs. 1a). Die sichtbarste Konsequenz aus diesem Regelungsansatz ist, dass die Türkei – trotz Massenverfolgung dort – auch nach jetzigem Verhandlungsstand immer noch auf der Liste der von der Kommission vorgeschlagenen sicheren Herkunftsstaaten steht.

2.
Die vorstehende Verhandlungslinie kann nicht die deutsche sein:

a) Sie orientiert sich zum einen weg von dem im bisherigen GEAS enthaltenen System von Mindeststandards zu einem System von Höchststandards, die schlechtere nationale Regelungen des Flüchtlingsschutzes zulassen (siehe gerade 1a). Von einem „gemeinsamen“ Asylsystem kann demnach nicht mehr die Rede sein. Verankert wird ein „race to the bottom“.

b) Zum anderen bewegt sich das Konzept weg von einer strikten Orientierung des Flüchtlingsschutzes an der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) und den Menschenrechten. Dabei werden sogar die nach dem „Asylkompromiss“ des Jahres 1993 im Grundgesetz noch angelegten Schutzregeln für die Festlegung sicher Dritt- und Herkunftsstaaten deutlich unterschritten (siehe oben 1. b bis d). Denn nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes darf ein Staat nur zum sicheren Drittstaat erklärt werden, wenn er die GFK uneingeschränkt ratifiziert hat und sie ausnahmslos gegenüber allen Flüchtlingsgruppen beachtet (BVerfGE 94, 49, 90f. und 93). Ebenso darf ein Staat schon dann nicht zum sicheren Herkunftsstaat erklärt werden, wenn dort Verfolgung „auf eine oder einige Personengruppen“ begrenzt auftritt (BVerfGE 94, 115, 135). Auch diese Voraussetzung soll das neue GEAS unterlaufen (siehe oben 1.d).

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. den Umbau des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) zu einem Abbauprogramm von Flüchtlingsrechten, das durch Öffnung für weitere Restriktionen der Mitgliedstaaten auch noch den Charakter eines gemeinsamen Systems auszuhöhlen droht (siehe I.1. und 2.a), entgegenzutreten,

2. sich insbesondere bei der Benennung sicherer Dritt- und Herkunftsstaaten für eine Beibehaltung von Schutzstandards, die sich an der Genfer Flüchtlingskonvention, den Menschenrechten und dem Grundgesetz in seiner Auslegung durch das Bundesverfassungsgericht (siehe oben I.1 b bis e und 2.b) orientieren, einzusetzen und

3. damit insgesamt den oben (I.1.) dargestellten Tendenzen entgegen zu treten.

Berlin, den 11. Dezember 2017

Katrin Göring-Eckardt, Dr. Anton Hofreiter und Fraktion

Begründung

Vor den Augen der Öffentlichkeit verborgen, nehmen die Verhandlungen um das GEAS im Rat einen offenbar – in Hinblick auf einen menschrechtsorientierten Flüchtlingsschutz - dramatischen Verlauf. Das Ratsdokument (Ratsdokument 14098/17), mit dem sich die vorliegende Stellungnahme nach Artikel 23 Abs. 3 GG im Kern beschäftigt, ist zwar vom Rat nicht als geheimhaltungsbedürftig eingestuft (seine wesentlichen Inhalte können daher mit dem vorliegenden Antrag offenbart werden); es ist jedoch – Bezeichnung als LIMITE – bisher nicht zur Veröffentlichung bestimmt (vgl. hierzu allgemein Ratsdokument 11336/11). Die vorliegende Stellungnahme ermöglicht damit erstmals eine öffentliche Diskussion über die Inhalte dieses Papiers nicht nur im Deutschen Bundestag.

Inhaltlich zeigt sich dabei gerade im Bereich der Bestimmung sicherer Herkunfts- und Drittsaaten eine extrem restriktive Tendenz.
Vom bisherigen System der Sicherung – gemeinsamer – flüchtlingsrechtlicher Mindeststandards durch Richtlinien wandelt sich das System des GEAS zu einem durch Verordnung festgelegten Höchststandardsystem, das an zentralen Punkten weitere Restriktionen der Mitgliedstaaten zulässt.
Dabei unterschreitet das System, wie es durch das Ratsdokument 14098/17 ausgestaltet werden soll, auch noch jene äußersten Grenzen, die für die Bestimmung sicher Dritt- und Herkunftsstaaten nach dem sogenannten Asylkompromiss in Art. 16a GG verankert worden sind.
Insoweit heißt es in BVerfGE 94, 49 zur Bestimmung sicher Drittstaaten auf den Seiten 89 f.:

> „Art. 16a Abs. 2 Satz 2 GG ermächtigt den Gesetzgeber, durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, andere Staaten zu bestimmen, auf die die Voraussetzungen des Satzes 1 zutreffen. Eine solche Bestimmung setzt voraus, daß in dem Staat die Anwendung des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge und der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten sichergestellt ist.
> aa) Davon kann nur die Rede sein, wenn der Staat den beiden Konventionen beigetreten ist. Da die Genfer Flüchtlingskonvention gemäß ihrem Art. 1 A Abs. 2 ursprünglich nur auf vor dem 1. Januar 1951 eingetretene fluchtauslösende Ereignisse anwendbar war und diese Stichtagsregelung erst mit Art. I Abs. 2 des Protokolls über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 31. Januar 1967 (BGBl. 1969 II S. 1294) entfallen

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

ist, muß der Staat auch diesem Protokoll beigetreten sein. Ferner muß er sich den Kontrollverfahren unterworfen haben, die die Konventionen vorsehen und die dazu bestimmt sind, die Einhaltung der mit ihrer Ratifizierung übernommenen Verpflichtungen zu gewährleisten. Dies gilt zum einen für die in Art. 35 GFK vorgesehene Verpflichtung zur Zusammenarbeit mit dem Amt des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen. Zum anderen muß sich entsprechend Art. 25 EMRK jedermann wegen einer Verletzung der in dieser Konvention festgelegten Rechte mit der Individualbeschwerde an die Europäische Kommission für Menschenrechte wenden können.

bb) Ferner müssen die Organe des Staates nach dessen Rechtsordnung verpflichtet sein, die Konventionen auch anzuwenden. Dies setzt voraus, daß der Staat nach seiner Rechtsordnung einen Ausländer nicht in den angeblichen Verfolgerstaat abschieben darf, ohne vorher geprüft zu haben, ob ihm dort Verfolgung im Sinne von Art. 33 GFK oder Folter oder unmenschliche oder erniedrigende Strafe oder Behandlung im Sinne von Art. 3 EMRK droht.

(1) Der Staat muß sich bei der inhaltlichen Prüfung der Flüchtlingseigenschaft an den Anforderungen des Refoulement-Verbots gemäß Art. 33 GFK in Verbindung mit der Definition des Flüchtlingsbegriffs in Art. 1 A Abs. 2 GFK orientieren. Von einer Sicherstellung der Anwendung kann in der Regel dann nicht mehr gesprochen werden, wenn entweder nach der nationalen Rechtsordnung oder nach politischen Vorgaben Gruppen von Personen von vornherein nicht als Flüchtlinge in Betracht gezogen werden, sei es, daß die Genfer Flüchtlingskonvention nur unter einem regionalen Vorbehalt gezeichnet worden ist (vgl. Art. 1 B GFK bzw. Art. I Abs. 3 des Protokolls), sei es, daß - etwa aus Gründen außenpolitischer Rücksichtnahme - Flüchtlingen aus bestimmten Staaten generell keine Zuflucht gewährt wird.“

Diesen Anforderungen genügt der Verordnungsentwurf in der Fassung des Kompromissvorschlags ersichtlich nicht mehr. Mit ihm soll offenbar die – aus Sicht der antragstellenden Fraktion in Hinblick auf das noch geltende Recht europarechtswidrige – Einstufung der Türkei als sicherer Herkunftsstaat für bestimmte Flüchtlingsgruppen durch Griechenland in Zukunft abgesichert werden (auch das bisher geltende Europarecht lässt z.B. Differenzierungen nach Flüchtlingsgruppen nicht zu). Möglich werden soll darüber hinaus voraussichtlich auch ein Verweis von Flüchtlingen auf eine Unterbringung in speziellen Lagern in Ländern wie Libyen. Dem ist auf der Basis der Wertordnung des Grundgesetzes entgegen zu treten.

Gleiches gilt für die nun vorgesehenen Kriterien der Einstufung sicherer Herkunftsstaaten. Für Art. 16a GG hat das BVerfG hierzu festgestellt (BVerfGE 94, 115, 135):

> „Ebensowenig kann ein Staat zum sicheren Herkunftsstaat bestimmt werden, wenn dort nur Angehörige einer bestimmten Gruppe, nicht hingegen andere, dieser Gruppe nicht angehörende Personen verfolgt werden.“

Auch dem wird das künftige GEAS nach der Fassung des Kompromissvorschlages nicht mehr genügen. Beschämend ist dabei insbesondere, dass die Türkei immer noch auf der Liste sicherer Herkunftsstaaten steht, die die Kommission vorgeschlagen hat, und dass sich - nach einer Fußnote im Ratsdokument 14098/17 –noch nicht einmal die Bundesregierung klar und eindeutig hiergegen positioniert (Fußnote 26: „scrutiny reservation“).

Die Antragstellenden verkennen bei ihrer scharfen Beurteilung nicht, dass in den Vorschlägen der Europäischen Kommission zum GEAS auch Punkte enthalten, die sie – gemeinsam mit der bisherigen Bundesregierung – unterstützen. Dies gilt insbesondere für ein wirksames und gerechtes Verteilungssystem bei der Aufnahme von Flüchtlingen, das die südlichen Mitgliedstaaten der Europäischen Union entlastet. Während gerade dieser Vorschlag (Verteilungssystem) nicht vorankommt, können sich die Mitgliedstaaten auf die beschriebenen Restriktionen bei der Bestimmung sicherer Staaten jedoch offenbar ohne weiteres einigen; dies vielleicht sogar in der vagen Hoffnung, auf diesem Weg noch einen Konsens mit den restriktiven osteuropäischen Staaten über ein Verteilungssystem erreichen zu können. Selbst wenn es aber so liegen sollte: Aus Sicht der Antragstellenden darf etwa die Zustimmung Ungarns nicht auf dem Rücken der schutzsuchenden Flüchtlinge dadurch erkauft werden, dass an der Außengrenze die flüchtlingsfeindliche Politik Viktor Orbans gemacht wird.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.